

- ²⁸ isgap.org/wp-content/uploads/2019/12/merton-college.-toppic.jpg
- ²⁹ GAUDIOSI 1988. 1231–1261. p.
- ³⁰ Uo.
- ³¹ Uo.
- ³² BRAND 2003. 184. p.
- ³³ upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/b/b8/Roger_I_of_Sicily_%28Troina%29.jpg
- ³⁴ METCALFE, A.: *The Muslims of Medieval Italy*. 2009. Edinburgh University Press, 142. p.
- ³⁵ FALUS 2017. 85–86. p.
- ³⁶ en.wikipedia.org/wiki/Cuba_Palace#/media/File:Cuba_muqarna.jpeg
- ³⁷ MAKDISI, J. A.: The Islamic Origins of the Common Law. *North Carolina Law Review*, 1999. No. 5. 1635–1739. p.
- ³⁸ CATTAN, H.: The Law of Waqf. In KHADDURI, Majid – LIEBESNY, Herbert J. (eds.): *Law in the Middle East. Vol. I. Origin and Development of Islamic Law*. Washington DC, 1955. Middle East Institute, 203–220. p.

- ³⁹ SHAHAM, R.: Christian and Jewish Waqf in Palestine during the late Ottoman period. *Bulletin of the School of Oriental and African Studies*, 1991. No. 3. 460–472. p. doi.org/10.1017/S0041977X00000823
- ⁴⁰ SAYRE-McCORD, G.: *Essays on Moral Realism*. Ithaca, 1988. Cornell University Press, 106. p.
- ⁴¹ FRIVALDSZKY János: *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*. Budapest, 2007. Szent István Társulat, 151. p.
- ⁴² AQUINÓI Szent Tamás: *A Summa Theologiae kérdései a jogról*. Budapest, 2011. Szent István Társulat, 33–35. p.
- ⁴³ VIZKELETY András (bem.): „Világ világa, virágnak virága...” *Ómagyar Mária-síralom*. Budapest, 1986. Európa Kiadó, 59. p. mek.oszk.hu/01900/01948/html/cd3m/kepek/egyhazi-tortenet/et251va8659.jpg
- ⁴⁴ EMON, A. M.: *Islamic Natural Law Theories*. New York, 2010. Oxford University Press, 10. p.
- ⁴⁵ BIN SATTAM, A. A.: *Shari'a and the Concept of Benefit: The Use and Function of Maslaha in Islamic Jurisprudence*. London, 2015. I. B. Tauris & Co Ltd, 41. p.
- ⁴⁶ OPWIS, F.: Maslaha in Contemporary Islamic Legal Theory. *Islamic Law and Society*, 2005. No. 2. 182–223. p.



1. Bevezető

Az 1925. évi választójogi törvénynek² – mely Magyarország legfontosabb választási jogszabálya volt a két háború közötti években – a jelöltajánlási rendszere volt a gyakorlatban a legebevezetőbb része. Aligha meglepő tehát, hogy a múlt évek során egyre csak szaporodtak a vele szembeni kritikák: aggályait nemcsak a (főként ellenzéki) országgyűlési képviselők hangoztatták, hanem az elméleti és a gyakorlati jogélet jeles szakemberei is leírták. Elsők között hangsúlyozta például Zsedényi Béla, a miskolci evangélikus jogakadémia tanára – akit később, 1944 decemberében az ideiglenes nemzetgyűlés elnökévé választottak –, hogy a törvény e pontjai az eredeti szándéktól teljesen távol álló célok megvalósítására tág teret nyitnak.³ Mi volt azonban a korabeli képviselőjelölési rendszerrel valójában a probléma, és milyen ki nem mondott célok megvalósítására utaltak a kiváló jogtudós munkájában? Tanulmányunkban ezt a problémakört világítjuk meg, látószögünket lépésről lépésre szűkítve: azaz a jelölési rendszer egykorú európai kontextusát követően a hazai szabályozást, végül az azzal való visszaélés módját és célját mutatjuk be.

2. Külföldi rendszerek

A két háború közötti Európa választási rendszereihez – a komparatistikai megközelítéshez – a legfontosabb egykorú magyar forrás Berecz Sándor 1932-ben megjelent könyve, melyben a szerző természetesen az egyes államok jelöltajánlási rendszerét is áttekintette.⁴ Berecz kitűnő munkájában országról országra halad, itt azonban nem lehet célunk vonatkozó fejezetének átfogó rekonstruálása. Ezért az egyes európai államokból csoportokat alakítottunk ki, a különböző csoportokból pedig néhány, általunk jelentősebbnek tartott országot csak példálózva emelünk ki.

Hollósi Gábor

A képviselőjelölési rendszer a Horthy-korszakban

„A képviselőjelölés, mint intézmény annyit jelent, hogy képviselővé a megválaszthatóság általános kellékeivel rendelkezők közül csak az választható, aki szabályszerűen képviselővé jelöltetvén, ezáltal a megválaszthatóság különös kellékével is felruházott. Lényege azonban az is, hogy korlátot állít a választójogosultság érvényes gyakorlása elé, amennyiben érvényesen nem lehet bárkire, hanem csak arra szavazni, akit szabályszerűen jelöltek.”

(Zsedényi Béla, 1927)¹

A jelölés intézményét a svéd választási törvény nem ismerte, ugyanúgy, ahogy a német Reichsrat által 1931-ben elfogadott Wirth–Kaisenberg-tervezet – a német választójogi reform – sem. (Hitler csak 1933-ban került hatalomra, a tervezet tehát még megelőzte a náci uralmat.) Bár Franciaországban formálisan létezett jelölési eljárás, az mindössze abból állt, hogy a jelölt hitelesített fellépési nyilatkozatot adott át az illetékes prefektusnál.

Tekintettel azonban arra, hogy a jelölésnek a választás megkönnyítése a célja, azaz az olyan személyek előzetes kiválogatása, akiket a választók egy-egy jelentősebb csoportja támogat, a jelölési eljárást az európai országok többsége alkalmazta. Ám e szempontból különleges volt a fasiszta (a Mussolini-féle) Olaszország, illetve Szovjet-Oroszország rendszere, ahol nem a választópolgárok jelöltek. Olaszországban meghatározott gazdasági, kulturális, nevelésügyi és segélyezési szervezetek ajánlottak, akik közül – de akár más személyek figyelembevételével is – a képviselőket a Fasiszta Nagytanács választotta. Az

állampolgárok csak az így kijelölt képviselők elfogadására vagy elutasítására szavazhattak. A szovjet rendszerben is csak a pártszervezetek és szakszervezetek állíthattak jelölteket a választási gyűléseken, akiket a választók nyíltan (felkiáltással) szavaztak meg. Berecz mindkét esetben hangsúlyozza, hogy Magyarországon az ilyen megoldások nem kívánatosak. Például az olasz rendszer szerint a „magyar alkotmányos alaptörvényeink szellemétől és rendelkezéseitől merőben idegen”.⁵

Annál inkább támogatta viszont az angol minta átvételét, ahol mindössze tíz választó ajánlására volt szükség, de egyúttal 150 font választási biztosíték (kaució) letételét is megkövetelték. A jelölt a pénzt csak akkor kapta vissza, ha a választáson rá esett a leadott szavazatok legalább $\frac{1}{8}$ -a. Bár számos magyar politikus úgy látta, hogy ez a megoldás a kevésbé vagyonos jelölteket a versenyből eleve kizárja, Berecz arra hivatkozott, hogy sokkal többbe kerül a számos pártiroda fenntartása, illetve az aláírások gyűjtésére egy egész korthadsereg toborzása, tehát mégiscsak ez a legalkalmasabb mód az „önjelöltek” távoltartására. A két háború közötti Észtország lényegében az angol rendszer listás változatát működtette: csupán öt választópolgár hitelesített aláírását követelte meg, ugyanakkor a pártlista benyújtójának 500 észt korona biztosítékot kellett letennie. Ezt az összeget csak akkor nem fizették vissza, ha egyetlen mandátumot sem szerzett a lista. Megjegyezzük, hogy Észtországban (de Finnországban is) már az ajánlásoknál védtek az állami rendet: ajánlólistát nem nyújthattak be olyan szervezetek, amelyek az állami rend vagy a fennálló társadalmi rend erőszakos megváltoztatására törekedtek.

A negyedik csoportba azok az európai államok sorolhatóak, amelyekben az érvényes jelöléshez szükséges aláírások száma már egy magasabb értékben volt meghatározva. Például száz választó ajánlását követelték meg Belgiumban, Ausztriában vagy Csehszlovákiában. Hangsúlyoznunk kell azonban, hogy jellemzően listás választási rendszerek működtek ezekben az országokban.

Az utolsó kategóriát azok az államok alkotják, amelyek lényegében egy egész tömeg ajánláshoz kötötték a jelölt indulását. Például a „régí” olasz törvény (1923) úgy rendelkezett, hogy legalább háromszáz, de legfeljebb ötszáz választó aláírása szükséges. Lengyelországban egy-egy ajánlólista csak akkor volt érvényes, ha azon legalább 650 választó aláírása szerepelt. A kortársak a jugoszláv választási törvényt tartották a leghírhedtebbnek: ott az országos lista ajánlásához egy-egy pártnak több mint hatvanezer aláírásra volt szüksége!

3. A jelölési rendszer a Horthy-korszakban

A korabeli magyar rendszer leginkább a lengyelrel volt rokon, azzal együtt tehát az említett csoportok közül a legutolsóba tartozott.

1848-tól kezdődően az alábbiak szerint emelkedett a képviselőjelölt indításához szükséges jelöltek száma Magyarországon:

1848. évi V. tc. (27. §): 1; 1874. évi XXXIII. tc. (70. §): 1; 1899. évi XV. tc. (156. §): 10; 1913. évi XIV. tc. (85. §): 50; 1918. évi XVII. tc. (97. §): 50, illetve 5.988/1919. M. E. sz. rend. (17. §): 500.

Jól megfigyelhető, hogy a magyar rendszer 1919-ben „tömegesedett el”, melynek vizsgált időszakunkon kívül eső okával nem foglalkozunk ezen a helyen, pusztán tényként állapítjuk meg, hogy a Horthy-korszak már ezt az állapotot örökölte. (Pedig 1919-ben még csak egyéni választókerületek voltak, sem területi, sem országos listát nem alkalmaztak.)⁶

Az 1922. évi Bethlen-féle választójogi rendelet a képviselőjelöltek ajánlására is új szabályokat vezetett be.⁸ Ekkortól már nem ötszáz, hanem ezer választó aláírására volt szükség, bár ennél valamivel kevesebb – de legalább a választók 10%-ának aláírása – is elég volt kisebb (legfeljebb tízezer választót számláló) kerületek esetén. Az új

rendelkezést azzal indokolták, hogy – különös tekintettel arra, hogy a választókerületek népesebbé váltak a dualizmust követően a választójogosultság kiterjesztése nyomán – az olyan „önjelöltek”, akiknek a megválasztása egyáltalán nem valószínű, ne nehezíthessék meg céltalanul az eljárást.⁹ Lényeges, hogy a szóban forgó rendelet listás – korabeli kifejezéssel: lajstromos – választást hozott be a fővárosban és az úgynevezett „budapestkörnyéki” választókerületben. Ennek a szociáldemokratákkal kötött megállapodás (a Bethlen–Peyer-paktum) volt a politikai háttere. Az olyan helyeken, ahol a választás lajstromos volt, ötezer aláírás kellett egy-egy pártlista indításához. E rendelkezésnek az volt az oka, hogy a lajstromos választókerületek az egyéni választókerületeknél nagyobbak voltak, így attól tartottak, hogy kevesebb aláírás megkövetelése esetén a választók számos apró pártcsoportra oszlanának, és így a rendszer „elfajulna”.¹⁰ (Hogy ezt megértsük, megjegyezzük, hogy a korabeli választójogok többsége – beleértve a magyart is – nem ismerte a „parlamentariizmust”.)

Az 1925. évi Bethlen-féle választójogi törvény (1925. évi XXVI. tc.) már csak kisebb reformokat léptetett életbe



Bethlen István⁷

a jelöltajánlás terén. Mivel az egynél több országgyűlési képviselőt választó törvényhatósági (ma: megyei) jogú városokban – összesen hét vidéki nagyvárosban – is bevezették a lajstromos választást [13. § (1)], az ajánlók száma ekkortól listás kerületben is lehetett ötezernél kevesebb, ha meghaladta volna az ottani választójogosultak 10%-át [93. § (2)]. Másrészt megjelent a „képviselei kedvezmény” intézménye. Ha az egyéni választókerületben jelölendő személy országgyűlési képviselő volt korábban is, elég volt megszereznie a törvényben előírt aláírások számának felét is [62. § (5)]. Nyilvánvalóan törekedtek tehát arra, hogy az országgyűlésnek állandó legyen a személyi állománya. Végül, mivel a Bethlen-féle törvény már ismerte az országos listát¹¹ (bár azt a gyakorlatban sohasem alkalmazták), annak a mai szemszögből nézve igen érdekes módon rendezte az ajánlását. A pártok ugyanis – meghatározott feltételek mellett – azokat a képviselőház elnökéhez nyújthatták (volna) be, már a választásokat követően [12. § (4), (7)].

Az 1937. évi választójogi novella kizárólag a jelölés szabályait módosította, és azt is csak az egyéni választókerületekre vonatkozóan.¹³ Hogy miért volt szükség a gyökeres reformra, arra munkánk következő fejezetében adunk választ. Mindazonáltal a kormány ezzel arra törekedett, hogy a választójog kérdésében átmenetileg „nyugalmi állapotot teremtsen”,¹⁴ és így a kormányzói és felsőházi jogkör kiterjesztését, illetve a választójog átfogó reformját felölélő alkotmányjogi reformcsomag útját előkészítse. A novellát tehát csak néhány időközi választás alkalmára szánták, és mivel a listás kerületekben nem létezett időközi választás – mert a képviselőkkel együtt a pótképviselőket is előre megválasztották –, azokra nem is terjesztették ki a hatályát.¹⁵ Egyébként a jelölési szabályok külön törvénybe iktatása Európában nem volt teljesen ismeretlen: a korabeli norvég szabályozás a példa erre.

A novella egyik legfontosabb újítása a maximálás volt: egy jelöltet 150-nél több személy nem ajánlhatott (2. §). (Emlékezzünk vissza a „rég” olasz törvényre, amely a felső korlátozást szintén ismerte.) A jelöltnek legalább száz olyan választó aláírását kellett összegyűjtenie, akik közül ötven a 30. életévét betöltötte [1. § (1)]. E szabálynak az volt a célja, hogy az olyan jelölt fellépését, aki csak a „politikai kiforrottsággal” még nem rendelkező

választók bizalmát élvezzi, kizárja.¹⁶ (Gondoljunk a Nyilaskeresztes Párt – Hungarista Mozgalom fenyegető térhódítására.) Ekkortól már nem volt elég az üres ajánlási íveket hitelesíttetni, hanem hitelesíttetni kellett az ajánlók aláírásait is [1. § (2)]. Formailag ez indokolta azt – bár érzésünk szerint innen hiányzik a logikai kapcsolat –, hogy azokat, akik ajánlottak, úgy kellett tekinteni, mint akik a

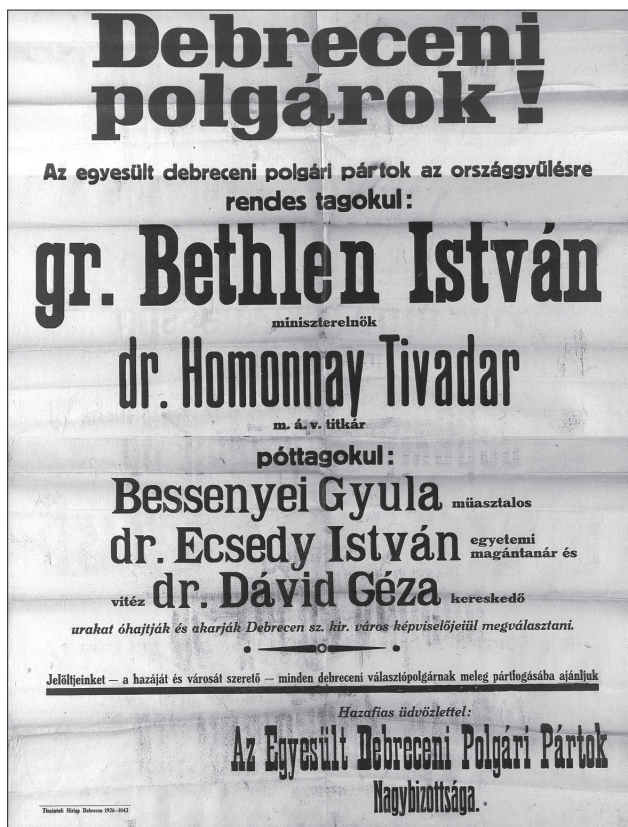
jelöltre szavaztak. Az ajánlók számának 100-150-re csökkentével a magyar rendszer tehát – sajnos csak átmenetileg – az előző fejezetben említett negyedik csoport (például Belgium, Ausztria vagy Csehszlovákia) megoldása felé vette be az irányt.

A novella másik jelentősége, hogy bevezette – angol mintára – a választási biztosítékot. Ennek kétezer pengő volt az összege, mely az indoklás szerint „komoly jelölt fellépésének akadálya nem lehet”.¹⁷ Ahhoz, hogy a jelölt e „kauciót” visszakapja, legalább egynegyedét meg kellett szereznie a választáson leadott szavazatoknak.¹⁸

Egy évvel később, 1938-ban jelent meg a korszak utolsó választójogi törvénye (1938. évi XIX. tc. az országgyűlési képviselők választásáról), melynek alapján már csak egyetlen

választást tartottak,¹⁹ és amely rendkívüli összetettsége miatt a legkevésbé sem nevezhető a választójogi kodifikáció remekművének. Ez a jelölési szabályokat ismét módosította, tekintettel arra, hogy ekkortól az egyes vármegyék is egy-egy listás választókerületet alkottak – viszont az egyéni választókerületek is megmaradtak (2–3. §) –, ami maga után vonta, hogy felülvizsgálják a pártlisták ajánlására vonatkozó szabályokat.

Az új jelölési szabályok nemcsak a választókerületek típusai szerint különböztek, hanem aszerint is, hogy a jelölt fellépését országos vagy nem országos párt színeiben tervezte-e.²⁰ Egyéni választókerületben ötszáz aláírra volt szüksége, de ha országos pártnak volt a hivatalos jelöltje, csak 150-re. Listás kerületben ezeröttszáz választó aláírásával lehetett egy pártlistát elindítani, országos párt esetében azonban elég volt jelöltként 150, de összesen legfeljebb 750 választó ajánlása is [80. § (2)–(3)]. Az eltérő szabályozást azzal indokolták, hogy az egészen apró pártok érvényesülését így korlátozni tudják. A parlamenti rendszerek „nagy veszedelme” ugyanis, ha a pártok túlságos elszaporodását nem sikerül megállítani. Másrészt a korábban már több országgyűlési képviselővel is ren-



Országgyűlési képviselőválasztás (1926)¹²

delkező pártoknak „politikai előiskolázottsága” van, tehát a közvélemény azok célkitűzései és működése felett már kritikát gyakorolhat.²¹ Az ajánlók száma továbbra is maximálva volt, az említett minimum értékek csak 50%-kal voltak meghaladhatók [80. § (6)].

Egyúttal bevezettek egy területi szabályt is: az aláíróknak legfeljebb egynegyed részéig lehetett ugyanazon község ajánlóinak aláírását elfogadni [80. § (5)]. Ezzel azt kívánták elérni, hogy az olyan helyi jelöltek, akik csak a saját községükben ismertek, ne ronthassák le a komolyan számításba jövők esélyeit.²² Az 1938. évi törvény a választójogi novellából átvette az ajánlók korosztály szerinti megoszlására és az aláírások hitelesítésére vonatkozó rendelkezést, elvetette azonban, hogy az ajánlókat egyúttal leszavazottnak tekintsék [80. § (4), 81. §]. A választási biztosíték intézményét viszont megtartotta: egyéni választókerületben az összegét változatlanul hagyta (kétezer pengő), listás kerületekben azonban – a betölthető képviselői helyek számától függően – három–ötezer pengőben állapította meg azt [78. § (2)]. Végül, a törvény idevágó fejezete már az elején rögzítette, hogy az állam és a társadalom törvényes rendjének felforgatására irányuló politikai programmal nem lehet jelölni senkit sem [75. § (2)]. (Emlékezzünk vissza az említett finn és észt rendelkezésekre!)

A fenti szabályok értékeléseként ismertetjük Meizler Károly, Keszthely keresztény gazdasági párti országgyűlési képviselőjének még az ajánlási novella vitáján kifejtett nézetét,²³ mely – sajnos – az 1938. évi választójogi törvény idevonatkozó részére sem vesztette érvényét. Meizler rámutatott arra, hogy mindössze öt államban – Ausztriában, Csehszlovákiában, Lettországon, Belgiumban és Norvégiában – szükséges száz választó ajánlása, másutt ez a szám mindenütt jóval alacsonyabb. Ahol száz ajánló kell – érvelt –, ott lajstromos a választási rendszer, tehát az aláírásokat nem egyetlen jelöltnek kell összegyűjtenie. Ahol ajánlás van, ott a jelöltnek rendszerint nem kell választási kauciót adnia. Ahol pedig száz ajánlót követelnek meg, ott általában hitelesítés nincsen. Csak Észtországban és Romániában van hitelesítés és kaució is egyben, ám Észtországban a jelölés már öt, Romániában pedig húsz ajánló aláírásával is érvényes. Meizler helyesen érzékelt: kumulatív összegyűjtöttünk minden tételt!

4. Visszaélések a jelölési rendszerrel

Mi volt az oka annak, hogy ennyire bonyolult jelölési rendszerrel dolgozott a Horthy-korszak, illetve hogy 1937-ben külön is módosították az erre vonatkozó szabályokat? A problémát a korszak egyik legnagyobb választási botrányával világítjuk meg,²⁴ mely még Borsos Endre közigazgatási bírót is arra készítette, hogy a fennálló rendszer tarthatatlanságát írásban, a sajtó útján közölje.²⁵

A választójogosultak száma 128 000 volt Budapest déli választókerületében, az 1931. évi választáson beadott ajánlási íveken azonban összesen 166 000 aláírás szerepelt. Borsos fanyar humorral állapította meg, hogy ha minden választó élt az ajánlási jogával – a névjegyzékbe

való felvétel és az ajánlás leadása között elhunytakat is beleértve –, akkor is legalább 38 000 hamisítást hajtottak végre. Akiket ugyanis az ajánlások gyűjtésével megbíztak, tömegesen írták be az ívekre a választók nevét, anélkül hogy azok tudtak volna róla. Ennek az volt az oka, hogy a választást jellemzően az ajánlások számával igyekeztek megnyerni a korszakban. Mivel a törvény tiltotta, hogy egy személy több ajánlásban vegyen részt,²⁶ arra törekedtek, hogy az ellenfél elől az összes aláírást összegyűjtsék. Így „szerencsés” esetben csak egyetlen jelölt – általában a kormánypárti – maradt, akit aztán választás nélkül, egyhangúan országgyűlési képviselőnek nyilvánítottak. Ezt „képviselőkinevezésnek” hívták a korban.

Az említett gyakorlat a választási biztos helyzetét szinte kilátástalanná tette, mert a törvény mindössze 48 órát adott arra, hogy megállapítsa, hogy az aláírások valódiak-e.²⁷ A belügyminiszter ezért úgy igyekezett a választási biztosok munkáját „segíteni”, hogy kiadott egy „magyarázatot”, mely szerint az először megvizsgált ajánlási íven szereplő aláírásokat kell valódinak tekinteni. Borsos megállapította: ha tehát a kerület összes választójának nevét belehamisítják az ajánlásba, és a választási biztos először a kormánypárt ajánlási ívét vizsgálja – és ez volt az általános gyakorlat, mert ne feledjük, hogy a korszak közigazgatása mélyen ágyazódott a politikába –, akkor lehetővé válik az egész ellenzéknek a parlamentből való kiszorítása.

Miután így a választási biztos az ellenjelöltek ajánlási íveiről az aláírásokat tömegével törölte, azok pótlására utasította a „nemkívánatos” személyeket.²⁸ A pótlást azonban – és ezt már Berzeviczy Albert, a magyar kultúrét „grand old man”-je²⁹ írja – igyekeztek meghiúsítani „közigazgatási praktikákkal”.³⁰ (Ezzel összefüggésben csak kitérőleg jegyezzük meg, hogy épp ezért ódzkodott az ajánlók aláírásainak hitelesítése bevezetésétől az ellenzéki képviselők többsége. Ha ugyanis a hitelesítés elvégzésére jogosultak egyszerűen fizikailag nem érhetők el a törvény szerint erre rendelkezésre álló időben, akkor a jelöléshez szükséges aláírásokat – olykor keservesen – hiába gyűjtik össze.) Az eredeti kérdésre visszatérve, Borsos szerint az lett volna a helyes, ha a választási biztos a többes ajánlás törvényi tilalmára hivatkozva minden ajánlási ívről törli a többször szereplő neveket, vagy nem töröl semmit sem, de a büntetőeljárás megindítására lépéseket tesz.³¹ Itt azonban a jogi kiskaput egyrészt az jelentette, hogy még az 1922. évi választójogi rendelet, de már az 1937. évi novella is rögzítette, hogy az egynél több ajánlásban részt vevő személy aláírása minden ajánlási íven érvénytelen,³² addig az 1925. évi törvény ezt nem tette meg: annak kimondásával ugyanis, hogy „minden választó csak egy ajánlásban vehet részt” [62. § (9)], beírta. Így a belügyminiszter „magyarázhatta meg”, hogy mi a teendő az ilyen helyzetben.

Másrészt a hamisítónak a büntetőeljárás megindításától nem nagyon kellett tartania. A törvény ugyanis a többes ajánlásban részt vevő személyeket büntette, ily módon előbb kihágási eljárások százezreit kellett volna folyamatba tenni a választók ellen. Ez az igazságszolgáltatást valószínűleg elárasztotta volna, pedig ez volt a feltétele annak, hogy elkezdhesék keresni, hogy tulajdonképpen ki is kö-

vette el a hamisításokat. Csak az 1937. évi novella nyilvánította vétségé, ha valaki szándékosan közreműködött abban, hogy több ajánlási ívet írjon alá harmadik személy (7. §).

Szintén kitérőleg jegyezzük meg, hogy az apparátus működtetése – a fizetett kortesek, illetve és számos pártirodával dolgozó „aláírásgyűjtő szervezet” – óriási költséget jelentett. Azt pedig ismét Berzeviczy emelte ki, hogy az ilyen jelölési eljárás a titkos szavazás elvét is sérti, hiszen a választók egész tömegének kell jelöltjük mellett már a választás előtt nyilvánosan állást foglalni. (Az 1925. évi választójogi törvény szerint pártlistára titkosan, egyéni jelöltekre viszont nyíltan kellett voksolni.)³³

Az 1937. évi novella jelentősége tehát abban áll, hogy – az aláírások hitelesítésének bevezetése mellett – végre maximálta az ajánlások számát. Az összegyűjthető ajánlások legmagasabb számáról a 1938. évi választójogi törvény is rendelkezett, jelölési rendszerének bonyolultságában azonban továbbra is jól érzékelhető a manipulatív jelleg. Mivel azonban e törvény alapján már csak egyetlen választást tartottak, a visszaélési módok sem forrhattak ki olyan „precizitással” a gyakorlatban, mint a korábbi, 1922/1925. évi szabályozással kapcsolatban.

5. Hezitáló jogalkotó

Záró fejezetünk előtt még mindenképpen ki kell emelni azt a tényt, hogy a jogalkotó tökéletesen tisztában volt azzal, hogy milyen jellegű visszaélések fogják övezni a képviselőjelölést. Mindez könnyen tetten érhető akkor, ha három fontos törvényjavaslatot megvizsgálunk.

Az 1922. évi választójogi rendelet története rendkívül érdekes, ami azzal függ össze, hogy Bethlen Istvánnak tízéves miniszterelnöksége kezdetén még nem volt meg a választójogi reformhoz szükséges parlamenti többsége. Ezért „cselhez” folyamodott: belügyminisztere, Klebelsberg Kuno – a későbbi kultuszminiszter, aki ekkor még rövid ideig belügyminiszter volt³⁴ – olyan későn terjesztette be a törvényjavaslatot, hogy arról a nemzetgyűlés kétéves megbízatásának letelte miatt már nem szavazhatott. Pedig megállították a parlament óráit is, hogy legyen

idő megegyezni.³⁵ A nemzetgyűlés feloszlását követően Horthy Miklós kormányzó alkotmányjogi értekezletet hívott össze, mely felhatalmazta Bethlent, hogy a választójogi reformot rendeleti úton léptesse életbe.³⁶ Témánk szempontjából a Klebelsberg-féle törvényjavaslat azért érdekes, mert az a kisebb (legfeljebb tízezer választót

számláló) kerületekben az ajánlók számát a választók legalább nyolc, de legfeljebb tíz százalékában, a nagyobb kerületekben pedig legalább nyolcszáz, de legfeljebb ezer főben állapította meg.³⁷ Világos tehát, hogy az ajánlók számát ekkor még maximálni kívánták.

Az 1925. évi választójogi törvény viszont eredetileg egészen más úton indult el: a szelvény (*boletta*) rendszerrel igyekezett megakadályozni a visszaéléseket. Ennek az lett volna a lényege, hogy az ajánlási íveken csak az olyan aláírások tekinthetők érvényesnek, amelyek mellé fel van ragasztva az ajánló választói igazolványának saját kezűleg alá-



Horthy Miklósné és ifj. Horthy Miklós, a kormányzó neje és fia leadja szavazatát (1939. június)⁴¹

írt szelvénye.³⁸ A törvény szövegéből azonban ez a rendelkezés utóbb kimaradt, melynek okát jól mutatja, hogy később, a fővárosi törvényhatósági („önkormányzati”) választásokon már szabályos árfolyama alakult ki a *boletáknak*: tömegesen adták-vették azokat.³⁹

Végül, az 1938. évi választójogi törvény korábbi (javaslati) szövege azért különös, mert az a benyújtható aláírások maximális számát – hasonlóan a korábbi, 1925. évi törvényhez – eredetileg nem állapította meg. A jogalkotó ugyanis úgy gondolta, hogy ha a titkos szavazást a törvény bevezeti az egész országban, de egyben leszavazottként kezelnék az ajánlókat, akkor sérülne a szavazás titkosága. A korlátozás így okafogyottá vált, hiszen az még a nyílt szavazású kerületekben szolgálta a korlátlan mennyiségű aláírás gyűjtésének megakadályozását.⁴⁰ Vegyük észre, hogy ez az indok mennyire mondvasínált, és hogy épp listás választókerületben történt az általunk bemutatott 1931. évi csalás!

6. Záró gondolatok

E mai szemmel szinte már nevetségesnek tűnő választási csalások motivációját és a törvényalkotói hozzáállást csak úgy lehet megérteni, ha a korszak politikai gondolkodá-

sába bele tudunk helyezkedni, és nem a jelen kori, hanem sokkal inkább a dualizmus kori állapotokból indulunk ki.⁴² A király (kormányzó) és a miniszterelnöke között sokkal bizalmasabb jellegű volt a viszony, mint ma a köztársasági elnök és a miniszterelnök között, amikor az államfő – megbízatásának lejártával – egy új politikai rezsim által leváltható.⁴³ Horthy mindig előbb a miniszterelnököt nevezte ki, akinek utóbb kellett a sikeres kormányzásához a szükséges parlamenti többséget megteremteni. Csakhogy még a dualizmus idején a társadalom mindössze 6%-ának volt választójoga, addig ez az arány már a 27–30%-ot is elérte a Bethlen-korszakban.⁴⁴ Ezt már általános választójognak tartották a kortársak!⁴⁵ Az első világháború után a parlamenti többséget tehát már „általános” választójog alapján kellett megszerezni, ráadásul úgy, hogy bizonyos szempontból előre meg voltak tervezve a választási eredmények is. Például a Bethlen–Peyer-paktum (1921) értelmében a szociáldemokraták csak a parlamenti helyek 10%-át kaphatták meg.

Így válik érthetővé az, hogy akkor már igen rossznak volt mondható a helyzet a választási harcban, amikor sor került a kormányzat (és a közigazgatás) által támogatott jelölt érdekében a szó legszűkebb értelmében vett választási csalásra. Mert ez azt jelentette, hogy a vele szemben álló nemkívánatos személy átjutott a jelölési rendszeren,

melynek épp az volt a ki nem mondott célja, hogy ezeket kiszűrje. Aligha meglepő tehát a válasz, amit Berzeviczy kapott, amikor a jelölési rendszer visszasságait felpanaszolta a felsőház illetékes bizottságában. Észrevételeit elintézték azzal, hogy ez a szükséges korrektívuma az általános szavazati jognak.⁴⁶ A kormányzat tehát túlzottan nem is törekedett a jelölési rendszer reformjára (ugyanúgy, ahogy a hamisítások elkövetőinek felelősségre vonására): az országgyűlés csak 1937-ben fogadott el új szabályokat. Viszont épp ez az oka annak, hogy jelen tanulmányunkkal is felhívjuk a figyelmet arra, hogy milyen fontos a korabeli képviselőjelölési rendszer vizsgálata.

Végül le kell rögzítenünk azt, hogy a Horthy-korszakot történeti kontextusából kiragadni választójoga szempontjából sem szabad. Hiszen jól ismertek a dualizmus időszakának választási trükkjei is – rendkívül szórakoztató például Mikszáth *Két választás Magyarországon* című művét olvasni –, ugyanakkor hírhedtté váltak az 1947. augusztusi „kékcédulás” választások is. Úgy véljük tehát, hogy az általunk vizsgált korszak választójogát – és azon belül a jelölési rendszerét is – úgy kell kezelni, hogy az pusztán a magyar jog fejlődésének egy adott stádiumát jelenti. Annak a hosszú útnak egy állomását, melyen végül eljutottunk az 1990. évi első, valóban szabad országgyűlési választásokig.

HOLLÓSI, GÁBOR

Abgeordnetennominierung in der Horthy-Ära (Zusammenfassung)

Das Wahlgesetz von 1925, das Ungarns wichtigstes Wahlgesetz in der Zwischenkriegszeit war, bildete in der Praxis den am stärksten gefährdeten Teil des Kandidatensystems. Es ist daher nicht verwunderlich, dass die Kritik an ihm im Laufe der Jahre zunahm: Bedenken wurden nicht nur von Abgeordneten (hauptsächlich der Opposition), sondern auch von prominenten Experten der Rechtstheorie und -praxis geäußert. Béla Zsedényi, Professor an der Evangelischen Rechtsakademie in Miskolc, der später, im Dezember 1944 zum Präsidenten der Provisorischen Nationalversammlung gewählt wurde, war einer der ersten,

der betonte, dass diese Punkte des Gesetzes eine breite Palette von Zielen eröffnen, die weit von den ursprünglichen Absichten entfernt liegen. Was aber war wirklich das Problem mit dem zeitgenössischen Nominierungssystem und auf welche unausgesprochenen Ziele bezieht sich der herausragende Jurist in seiner Arbeit? In meinem Aufsatz wird dieses Thema erläutert, wobei der Blickwinkel Schritt für Schritt eingengt wird. Das heißt, wir legen im damaligen europäischen Kontext des Nominierungssystems die ungarische Regelung und schließlich die Art und den Zweck ihres Missbrauchs dar.

Jegyzetek

¹ ZSEDÉNYI Béla: A képviselőjelölés. *Miskolci Jogászelet*, 1927. 1. sz. 1. p.

Zsedényi felhívja a figyelmet arra, hogy az „ajánlás” és a „jelölés” nem teljesen szinonim fogalmak. A választók ajánlanak, a (ki)jelölés viszont akkor történik meg, amikor a törvény által felhatalmazott funkcionárius a benyújtott ajánlások szabályszerűségét megállapítja. Mindazonáltal munkánkban mégsem különítjük el élesen e két fogalmat, mivel annak nem dogmatikai eszmefuttatás, hanem „egyszerű” történeti vizsgálódás a célja.

² 1925. évi XXVI. tc. az országgyűlési képviselők választásáról.

³ ZSEDÉNYI 1927. 1. p.

⁴ BEREZ Sándor: *A tökéletes választójog*. Budapest, 1932, Egyetemi Nyomda, 106–130. p.

Már korábban is törekedtünk arra, hogy emléket állítsunk a mára méltatlanul elfeledett szakírónak, lásd HOLLÓSI Gábor: A tökéletes választójog: Berecz Sándor választójogi tervezete 1932-ben. In Uj-

VÁRY Gábor (szerk.): *VERITAS Évkönyv 2017*. Budapest, 2018, Magyar Napló – VERITAS Történetkutató Intézet, 217–233. p.

⁵ BEREZ 1932. 117. p.

⁶ A 20. század első felének magyar választási rendszereiről lásd általában PÜSKI Levente: Választási rendszer és Parlamentarizmus a Horthy-korszakban. In ROMSICS Ignác (szerk.): *A magyar jobboldali hagyomány, 1900–1948*. Budapest, 2009, Osiris, 73–101. p. Lásd még N. SZEGVÁRI Katalin: A választójog szabályozása az 1920-as évek első felében. *Múltunk*, 1994. 1–2. sz. 157–176. p.

⁷ *aspektus.eu*

⁸ A m. kir. minisztérium 1922. évi 2.200. M. E. számú rendelete, az 1922. évben összeülő nemzetgyűlés tagjainak választásáról. *Magyarországi Rendeletek Tára* 1922. Budapest, 1923, Magyar Kir. Belügyminisztérium, 14–70. p.

- ⁹ Indokolás „az országgyűlési képviselők választásáról” szóló törvény javaslatához. *Nemzetgyűlési irományok*, 1920. XIII. kötet. Irományszámok 1920–422.
- ¹⁰ Uo.
- ¹¹ Az országos lajstrom bevezetéséhez és korabeli különleges jellegéhez lásd HOLLÓSI Gábor: Országgyűlési választási rendszer és választójog a Horthy-kori Magyarországon. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás*, 2015. 1. sz. 119. p.
- ¹² hbm1.archivportal.hu/data/images/valasztas_3.jpg
- ¹³ 1937. évi VIII. törvénycikk az országgyűlési képviselőjelölés újabb szabályozásáról. Az 1937. évi VIII. tc. országgyűlési vitájához lásd HOLLÓSI Gábor: Az 1937. évi választójogi novella. *Századok*, 2016. 6. sz. 1483–1512. p.
- ¹⁴ Indokolás „az országgyűlési képviselőjelölés újabb szabályozásáról” szóló törvény javaslatához. Az 1935. évi április hó 27-ére összehívott Országgyűlés Felsőházának irományai. IV. kötet. Budapest, 1937. Athenaeum, 253. p.
- ¹⁵ Uo. 254. p.
- ¹⁶ Uo. 255. p.
- ¹⁷ Uo.
- ¹⁸ 1937. évi VIII. tc. 4. § (1), (3) b)
- ¹⁹ A választásokról lásd HUBAI László: *Magyarország XX. századi választási atlasza, 1920–2000*. Budapest, 2001. Napvilág. Lásd még ERÉNYI Tibor: Többpárti választások és parlamentarizmus Magyarországon 1920–1947. In FÖLDES György – HUBAI László (szerk.): *Parlamenti képviselőválasztások 1920–1990*. Budapest, 1994. Politikatörténeti Alapítvány, 267–284. p.
- ²⁰ Országos párt csak olyan párt lehetett, amelynek legalább négy országgyűlési képviselője volt, és legalább húszezer választójogosult taggal rendelkezett (82. §).
- ²¹ Indokolás „az országgyűlési képviselők választásáról” szóló törvényjavaslatához. Az 1935. évi április hó 27-ére összehívott Országgyűlés Felsőházának irományai. VII. kötet. Budapest, 1937. Athenaeum, 91. p.
- ²² Indokolás „az országgyűlési képviselők választásáról” szóló törvényjavaslatához (1935), 123. p.
- ²³ Az országgyűlés képviselőházának 186. ülése 1937. február 18-án, csütörtökön. Az 1935. évi április hó 27-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója. XI. kötet. Budapest, 1937. Athenaeum, 420. p.
- Az országgyűlés képviselőházának 191. ülése 1937. február 26-án, pénteken. Az 1935. évi április hó 27-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója. XI. kötet. Budapest, 1937. Athenaeum, 566. p.
- ²⁴ A korszak választási csalásaihoz lásd általában Pamlényi szemléletében mára már elavult munkáját. PAMLÉNYI Ervin: *A Horthy-korszak választási visszaélései*. Budapest, 1958. Hazafias Népfront.
- ²⁵ BORSOS Endre: Az ajánlási rendszer hibái. *Magvarság*, 1931. november 14. 1–2. p.
- ²⁶ „Kihágást követ el és kétszáz aranykoronáig terjedhető pénzbüntetéssel büntetendő: [...] aki a törvény tilalma ellenére két vagy több jelölt ajánlásában részt vesz.” 1925. évi XVI. tc. 162. § (1) 3.
- A korabeli választási bűncselekmények tényállásairól lásd ANGYAL Pál: *A magyar büntetőjog kézikönyve*. Budapest, 1928–1942. Athenaeum. *Izgatás; Magánosok elleni erőszak; Választójog büntetőjogi védelme; Vallás elleni bűncselekmények* (IX. kötet), 100–139. p.
- Lásd még HOLLÓSI Gábor: A választói jog védelme és kapcsolata a büntetőjoggal a két háború közötti években. *Iustum Aequum Salutare*, 2015. 4. sz. 49–64. p.
- ²⁷ „A választási biztos az ajánlás átadásáról a benyújtóknak elismervényt ad, és legkésőbb a benyújtást követő második nap déli 12 óráig írásban közli a benyújtók valamelyikével az ajánlás elfogadására vagy megtagadására vonatkozó döntését.” 1925. évi XVI. tc. 62. § (14)
- ²⁸ „Ha az ajánlók száma egyes nevek törlése következtében szállott a megkívánt mennyiség alá, a választási biztos köteles erről az ajánlás átnyújtóit írásban azzal a hozzáadással értesíteni, hogy a hiányzó aláírásokat harminchat óra alatt egy ízben pótolhatják.” 1925. évi XVI. tc. 62. § (17)
- ²⁹ Berzeviczy életéről és munkásságáról lásd GALI Máté: *Berzeviczy Albert. A márványarcú miniszter. A magyar kultúrelet „grand old man”-je*. Budapest, 2017. Szépművés.
- ³⁰ BERZEVICZY Albert: A választójogi reform kérdéséhez. *Pesti Napló*, 1932. (január 3.) 2. sz. 3. p.
- ³¹ „Ha a választási biztosnak az ajánlási íven előforduló valamely aláírás érvényessége ellen kifogása van, köteles az ajánlási ívet a választás befejezése után – büntető eljárás folyamatba tétele végett – az illetékes kir. ügyészséghez haladéktalanul megküldeni.” 1925. évi XVI. tc. 62. § (19)
- ³² 1922. évi 2.200. M. E. számú rendelet 60. § és 1937. évi VIII. tc. 3. § (2)
- ³³ Uo. 13. § (2)
- ³⁴ Klebelsberg Kuno belügyminiszerségéről és az általa beterjesztett törvényjavaslatról lásd UJVÁRY Gábor: „Egy európai formátumú államférfi” Klebelsberg Kuno (1875–1932). Pécs–Budapest, 2014. Kronosz–Magyar Történelmi Társulat, 78–94.
- ³⁵ Lásd erről SIPOS Péter: Választójogi puccs 1922-ben. A polgári demokrácia szűkítése 80 évvel ezelőtt. *História*, 2002. 7. sz. 6–10. p.
- ³⁶ Lásd ehhez BOLONY József: *Alkotmányjogi értekezéslet és oktrojált választójog*. Budapest, 1935. Gergely R.
- ³⁷ Törvényjavaslat az országgyűlési képviselők választásáról, 4. § (6). Az 1920. évi február hó 16-ára összehívott Nemzetgyűlés irományai. XIII. kötet. Budapest, 1922. Pesti Könyvnyomda, 1–30. p.
- ³⁸ Indokolás „az országgyűlési képviselők választásáról” szóló törvény javaslatához. Az 1922. évi június hó 16-ára összehívott Nemzetgyűlés irományai. XIII. kötet. Budapest, 1925. Pesti Könyvnyomda, 338. p.
- ³⁹ Cseh-Szombathy László országgyűlési képviselő beszéde. Az országgyűlés képviselőházának 188. ülése 1937. február 23-án, kedden. Az 1935. évi április hó 27-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója. XI. kötet. Budapest, 1937. Athenaeum, 468. p.
- ⁴⁰ Indokolás „az országgyűlési képviselők választásáról” szóló törvény javaslatához. Az 1935. évi április hó 27-ére összehívott Országgyűlés Felsőházának irományai. VII. kötet. Budapest, 1938. Athenaeum, 123–124. p.
- ⁴¹ *Tolnai Világlapja*, 1939. (június 7.) 23. sz. 4. p.
- ⁴² Erről általában BOROS Zsuzsanna – SZABÓ Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944)*. Budapest, 2008. ELTE Eötvös Kiadó.
- BOROS Zsuzsanna: Autoriter típusú volt-e a Horthy-kor magyar politikai rendszere? Korabeli és mai nézőpontok. *Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae*, 2006. 43. sz. 99–130. p.
- ⁴³ „Az [országgyűlés] időelőtti feloszlata[s] jogának gyakorlása csak három esetben lehet politikailag indokolt, és pedig: [...] b) a király szemben áll a kormánnyal s ezért lemondítja, de a kormány mögött az országgyűlés többsége van és az új kormány ebben a parlamentben nem tud többséget szerezni. [...]”
- TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közigazg.* Budapest, 1942. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 314–315. p.
- ⁴⁴ PÜSKI Levente: *A Horthy-rendszer*. Budapest, 2006. Pannonica, 103. p.
- ⁴⁵ Például ZSEDÉNYI 1926. 1. p.
- ⁴⁶ BERZEVICZY 1932. 3. p.

